

המכון לאחריות תאגידית



במקום חוק לעידוד הון - דרוש חוק לעידוד השקעות

נייר עמדה המוגש לצוות הבדיקה לעניין ההטבות על-פי החוק
לעידוד השקעות הון

מאת
ירון דישון, מרכז אדוה

ינואר 2014

תקציר

הרפורמה בחוק לעידוד השקעות הון משנת 2005 (תיקון מס' 60) ויצירתו של "המסלול הירוק" לקבלת הטבות במס מתוקף החוק הביאו לגידול חד בהיקפי ההטבות ולריכוזן בידי מספר מצומצם של תאגידים עסקיים. הטבות אלו ניתנות ללא תכנון מוקדם של המדינה, ומבלי שנערך תהליך קבלת החלטות פרטני לגבי כדאיות הענקת הטבות לכל מפעל ומפעל ולגבי היעדים והמטרות שבהענקת הטבות אלו. הרפורמה של 2011 הוסיפה כשל נוסף: הענקת הטבות ללא תלות בביצוע השקעה, אלא רק על-פי קריטריון הייצוא.

התוצאה היא שהחוק לעידוד השקעות הון במתכונתו הנוכחית אינו מעודד בפועל השקעות בתעשייה המקומית, אלא מהווה חוק שמסדיר הטבות במס לחברות ייצוא, כאשר מרביתן מנותבות למספר מצומצם של תאגידים ענקיים, במסגרת של מדיניות שהינה בבחינת "מרוץ לתחתית". בכך למעשה החוק האמור אינו מהווה "חוק לעידוד השקעות" כי אם יותר בבחינת "חוק לעידוד הון", בהיותו חוק הקובע שיעורי מס חברות דיפרנציאליים, שלפיו מפעלי התעשייה החזקים משלמים מס חברות נמוך מזה אותו משלמים יתר מפעלי התעשייה ושאר המגזר העסקי בישראל.

מדיניות עידוד השקעות מתוקנת צריכה להשיב לידיה של המדינה את הסמכות להעניק תמריצי עידוד לפי שיקול דעת ובתכנון מראש, וזאת כאמצעי להגשמת מטרות ברורות ומוגדרות ובהן יצירת מקומות עבודה בשכר גבוה ובעיקר באזורי הפריפריה. תמריצים אלו צריכים לכלול הן הטבות במס והן מענקים ישירים, וזאת בהתאם לצרכי המפעלים, ולהינתן באופן מיוחד למפעלים קטנים ובינוניים. מדיניות זו צריכה להתבסס על ארבעה עקרונות יסודיים, והם: **תכנון ושליטה; הגבלה; בקרה; ושקיפות.**

החוק לעידוד השקעות הון בעקבות הרפורמות בעשור האחרון

החוק לעידוד השקעות הון מהווה את אחד הכלים המרכזיים לעידוד השקעות בישראל. שני תיקונים שנערכו בחוק בעשור האחרון, תיקון מס' 60 (מאפריל 2005) ותיקון מס' 68 (משנת 2011) הביאו לשינוי מהותי בנוסח החוק ובאופן יישומו.

כפי האמור גם בכתב המינוי לוועדה זו¹ ולפי נתונים אותם מפרסם מנהל הכנסות המדינה, בשנים האחרונות, ובפרט מאז שנת 2005, הלכו וגדלו היקפי ההטבות במס מתוקף החוק, תוך שהן מוענקות למספר מצומצם של תאגידים ענקיים. במקביל, בשני העשורים האחרונים קיצצה הממשלה באופן עקבי בתקציב המענקים הישירים אותם מעניק מרכז ההשקעות למפעלים מאושרים, כשיעור מאחוז ההשקעה, וזאת כחלק מהמגמה לקיצוץ תקציב המדינה בכללותו.

השלכות הרפורמה משנת 2005 על הגידול בהטבות במס עולות בדו"ח מנהל הכנסות המדינה לשנים 2011-2012, שמציין כי מאז הרפורמה בשנת 2005 חל גידול ניכר בהיקף ההטבות במס מתוקף החוק, וזאת על רקע הגידול בפעילות המוטבת² שהביא עמו "המסלול הירוק".² במסגרת הרפורמה הועברה הסמכות להענקת הטבות במס ממרכז ההשקעות לרשות המיסים במשרד האוצר, כאשר במקביל נקבעו בחוק תנאי הזכאות לקבלת הטבות מס, במסגרת הסדר שכונה "המסלול הירוק". על פי מסלול זה, חברות מתחום התעשייה זכאיות לקבל הטבות במס מתוקף החוק לעידוד השקעות הון, וזאת, ללא צורך באישור מקדמי ומבלי שהגישו תכנית השקעה מראש.³ יצירת "המסלול הירוק" והעברת הסמכות להענקת הטבות במס לרשות המיסים הביאה לפריצת המגבלה התקציבית שהייתה מונחת על "המסלול החליפתי" עליו היה אחראי מרכז ההשקעות.⁴

בנוסף לכך, הוספת קריטריון הייצוא כתנאי לקבלת התמריצים הובילה גם לשינוי בזהותם של המפעלים הנהנים מהחוק. כבר במועד חקיקת החוק נטען כי עיגון קריטריון הייצוא יביא להפחתת התמריצים הניתנים למפעלים מסקטור הטכנולוגיה המסורתית והטכנולוגיה המעורבת, עליהם נמנים מרבית

¹ משרד האוצר, "כתב מינוי בנושא: צוות בדיקה לעניין הטבות על פי החוק לעידוד השקעות הון". אוקטובר 2013.

² מנהל הכנסות המדינה. דו"ח מס' 59 לשנים 2011-2012. פרק ד', עמ' 70.

³ מנהל הכנסות המדינה. דו"ח מס' 56 לשנת 2007. פרק ט', עמ' 182.

⁴ פרושוקול ועדת הכספים. דיון בהצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה). דברי אמיר לוי, סגן ראש אגף

התקציבים במשרד האוצר, עמ' 9. 3.3.05.

המפעלים הנמצאים באזורי עדיפות לאומית; תוך שהוא מסיט את עיקר התמריצים לסקטור הטכנולוגיה העילית, ויביא בכך לפגיעה בשיעורי התעסוקה בפריפריה.⁵

על רקע השלכות הרפורמה משנת 2005, מינתה הממשלה בינואר 2010 ועדה בין-משרדית לבחינת מדיניות ההטבות במס והמענקים לפי חוק עידוד השקעות הון, אשר בראשה עמד מנכ"ל משרד האוצר דאז, מר חיים שני. הועדה הגישה את המלצותיה באוקטובר 2010.⁶ מסקנות הועדה שיקפו למעשה את השלכות הרפורמה מאז שנת 2005, לרבות ההשפעה על הגידול בהיקפי ההטבות במס וריכוזן בידי מספר מצומצם של מפעלים, ובעיקר מפעלים במרכז הארץ מסקטור הטכנולוגיה העילית:

א. הטבות המס ניתנות בעיקר למפעלים במרכז הארץ ולמפעלים שעוסקים בענפי הטכנולוגיה העילית. ב. ההטבות ניתנות בעיקר למפעלים גדולים. ... ה. אופן חלוקת הטבות המס מהווה הקצאת משאבים בלתי יעילה הנעשית בלא בקרה ושליטה מספקת.⁷

בעקבות המלצותיה של ועדת שני, בשנת 2010 נחקק תיקון נוסף בחוק לעידוד השקעות הון אשר הוחל מאז תחילת שנת 2011 (תיקון מס' 68). במסגרת רפורמה זו תוקנו מספר כשלים בחוק הקודם, לרבות תיקון הלקונה המשפטית שיצרה את בעיית "הרווחים הכלואים", ביטול הפטור המלא שניתן במסגרת "המסלול האסטרטגי" וביטול ההטבות לחברות כרייה וחציבה וחברות ממשלתיות, אשר אינן יכולות להעתיק את מקומן אל מחוץ לגבולות המדינה.

עם זאת, הרפורמה לא התמודדה ולא פתרה את הסוגיה העיקרית שהביאה לגידול חסר השליטה וחסר הבקרה בהיקפי ההטבות במס מתוקף החוק, והיא העובדה שההטבות ניתנות במסגרת "מסלול ירוק" על-ידי רשות המיסים, ללא כל הליך של בחינה והחלטה מוקדמת. כך, בניגוד למצב הקודם שבו ניתנו ההטבות רק לאחר קבלת אישור ממרכז ההשקעות ובהתאם לשיקול דעת של מנהלת המרכז, יצר "המסלול הירוק" מצב חדש, שבו חברות התעשייה המייצאות מגישות את דו"חות המס שלהן תוך שהן מחשבות לתוכן את ההטבות במס חברות, וזאת במידה והן טוענות כי הן עומדות בקריטריונים הקבועים בחוק. מצב חדש זה הגדיל באופן ניכר את מספר החברות הזכאיות להטבות מס, והביא לזינוק בהיקף ההטבות בקרב תאגידי הענק, שרשמו רווחים גבוהים במיוחד. במסגרת דו"ח מבקר המדינה לשנת 2013, צוין במפורש כי למרות שוועדת שני מצאה כי 'הקצאת המשאבים במסלול הטבות המס אינה יעילה ונעשית בלא בקרה ושליטה מספקת, היא לא המליצה על מנגנוני הערכה ובקרה בדבר האפקטיביות של התמריצים'.⁸

דו"ח מנהל הכנסות המדינה לשנים 2011-2012 שפורסם ב 31.12.13 מעריך את סכומי ההטבות במס לשנת 2011 בסך של 7.2 מיליארד ש"ח, סכום המשקף גידול ריאלי בשיעור של 20% בהשוואה לשנת 2010, בהמשך לעליה ריאלית של 7% בשנת 2010. בעוד שהדו"ח מראה כי בעקבות הרפורמה משנת 2011 חל גידול במספר החברות הזכאיות להטבות במס, מוסיף הדו"ח כי גם בשנת 2011 הוענקו עיקר ההטבות במס למספר מצומצם של חברות גדולות.⁹

זאת ועוד, במסגרת הרפורמה של שנת 2011 נקבע כי ההטבות במס בגין קריטריון הייצוא יינתנו מעתה לכל מפעלי התעשייה המייצאים למעלה מרבע לתוצרתם. כך, בעוד שהמענקים הישירים ניתנים על-ידי מרכז ההשקעות לאחר בחינה מקיפה והם תלויים בביצוע השקעה, מעניק החוק הנחה במס חברות לכלל החברות המייצאות, וזאת גם אם לא ביצעו כל השקעה חדשה בשנת המס. כך למעשה נוצר מצב כי במסלול העיקרי בחוק – מסלול ההטבות במס – המדינה אינה מעודדת באופן ישיר השקעות חדשות. המשמעות היא שהרפורמה של שנת 2011 לא רק שלא התמודדה עם הכשלים של "המסלול הירוק"

⁵ מרכז המידע והמחקר בכנסת, "מסמך רקע כלכלי בנושא: הצעת החוק לעידוד השקעות הון התשס"ה-2004, ההשלכות של הוספת קריטריון הייצוא על מפעלים בפריפריה". 2 במרס, 2005.

⁶ מבקר המדינה. דו"ח שנתי 64א, 2013. "הטבות המס הניתנות מכח החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959". עמ' 174.

⁷ מתוך מסקנות ועדת שני. מצוטט אצל: מבקר המדינה. דו"ח שנתי 64א, 2013. "הטבות המס הניתנות מכח החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959". עמ' 175-176.

⁸ מבקר המדינה. דו"ח שנתי 64א, 2013. "הטבות המס הניתנות מכח החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959". עמ' 178.

⁹ מנהל הכנסות המדינה. דו"ח מס' 59 לשנים 2011-2012. פרק ט', עמ' 200-201.

עליהם הצביעה ועדת שני, אלא הפכה את החוק מחוק שמטרתו עידוד השקעות על-ידי חברות תעשייה לחוק שעיקרו הענקת הטבות במס לחברות מייצאות. הכשל במדיניות זו הוא כפול: ראשית, היא מייצרת אי-שוויון בהקצאה של הטבות במס ומנתבת אותן באופן ריכוזי אל מספר מצומצם של תאגידים גדולים (כפי שעשה גם החוק בנוסח 2005). שנית, היא אינה מעודדת את התאגידים התעשייתיים להשקיע בישראל ומאפשרת להם לנצל את הרווחים המוגדלים להם הם זוכים בעקבות ההטבות במס לצורך משיכת דיבידנדים או לצורך השקעות בחו"ל.

תוצאה נוספת של יצירת "המסלול הירוק" בולטת במקרים שבהם מתעוררים חילוקי דעות משפטיים בין המדינה ובין התאגידים התעשייתיים בדבר הזכאות להטבות מס מתוקף החוק. על רקע קבלת ההטבות מראש וללא אישור מוקדם, נאלצת רשות המיסים, במקרה של חילוקי דעות, לפנות לאפיקים משפטיים זוללי זמן ומשאבים. דוגמא לכך בלטה במחלוקת המשפטית בדבר "הרווחים הכלואים" והשאלה האם השקעות בחברות-בנות בחו"ל כמוה כמשיכת דיבידנד.¹⁰

הסקירה שהוצגה עד כה והנתונים לעיל מראים, כי למרות השינויים, כשלה הרפורמה משנת 2011 בתיקון הבעיה המרכזית בחוק לעידוד השקעות הון במתכונתו הנוכחית. בעיה זו נובעת מהדומיננטיות המוחלטת של ההטבות במס במסגרת ה"מסלול הירוק" – הניתנות ללא תכנון ושליטה, באופן ריכוזי וחסר הגבלה, וללא מנגנוני בקרה ושקיפות מספקים.

לאור זאת עולה כי נדרשת בחינה מחודשת של תמהיל בין מסלולי העידוד הקיימים, המתאפיינים היום בדומיננטיות מוחלטת של מסלול ההטבות במס לעומת הצמצום התקציבי שחל במסלול המענקים הישירים. ההצעה הנידונה כיום במשרד הכלכלה¹¹, לפיה ההטבות במס יוענקו גם לחברות המייצאות שיעור נמוך מ-25%; או זו של התאחדות התעשיינים¹², לפיה ייקבע שיעור דיפרנציאלי של ייצוא מינימלי לצורך קבלת זכאות לקבלת ההטבות - יכולות אמנם להרחיב את מספר החברות הזכאיות להטבות במס, אך הן לא תפתורנה את הבעייתיות העיקרית הנעוצה במסלול זה, היינו – העובדה שהוא מעודד חברות תעשייה רק בשלב עשיית הרווח, ולא בשלב ביצוע ההשקעה, ובכך מעודד השקעות רק עבור חברות שיכולות לגייס הון השקעה מספק בכוחות עצמן.

זאת ועוד, ההתבססות הכמעט-בלעדית על הטבות במס חברות במטרה להתחרות על משיכת השקעות זרות אך ורק באמצעות "יצירת סביבת מס תחרותית", מאלצת את ישראל להשתתף ב"מרוץ לתחתית", מול מדינות נוספות אשר בוחרות אף הן להשתתף בתחרות זו. מדיניות זו בולטת במיוחד בכל הנוגע ל"מסלול האסטרטגי", שנותר על כנו גם לאחר הרפורמה משנת 2011 והוא מעניק לחברות ענק הטבת מס בשיעור של 8% במרכז הארץ ו-5% בפריפריה, המהווים שיעורי מס נמוכים במיוחד גם בהשוואה בינלאומית. השתתפות ב"מרוץ" זה באה על חשבון תקציב המדינה ופוגעת באפשרותה של המדינה להשקיע בתשתיות ציבוריות ובשירותים חברתיים, וכך פוגעת באמצעי המרכזי לעידוד השקעות שהוא פיתוח ההון החברתי של ישראל - בתשתיות, בחינוך, במחקר ופיתוח, המהווים את המדדים העיקריים לקידום מעמדה של ישראל כמקום שכדאי להשקיע בו.¹³

עקרונות יסוד לניסוח מדיניות חדשה לעידוד השקעות הון

ניסוח מחודש לחוק לעידוד השקעות הון צריך להתבסס על ההנחה הראשונית והמרכזית כי מטרת העל של החוק לעידוד השקעות הון היא לעודד השקעות הון חדשות בישראל, כאמצעי לפיתוח כלכלי וטכנולוגי של המדינה כמו גם ליצירת מקומות עבודה חדשים.

¹⁰ פרוטוקול מס' 1195 של ועדת הכספים. דיון בהצעת חוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 69 והוראת שעה), התשע"ב-2012 (מ/722) – רווחים כלואים. דברי אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עמ' 15. 23.9.12.

¹¹ אורה קורן, "משרד הכלכלה מגבש מסלול סיוע ליצואנים קטנים". דה-מרקר, 11.12.13.

¹² אורה קורן, "התאחדות התעשיינים: עדיף להעביר הטבות מס למפעלים קטנים". דה-מרקר, 7.7.13.

¹³ להרחבה בנושא זה ראו: יוסף אדרעי, "מיסוי ועידוד השקעות הון פיננסי, הון חברתי והון אנושי". משפטים מ'(2), 2010: "מחקרים מגלים כי בראש שיקוליהן של חברות רב-לאומיות בהחלטה היכן לפעול עומד ההון החברתי, מתחתי ההון האנושי ורק מתחת לאלה מערכת ההטבות הממשלתיות" (עמ' 4).

על רקע הכשלים במדיניות הקיימת, כמו גם הכשלים שהשתקפו בחוק לעידוד השקעות הון בנוסחיו הקודמים,¹⁴ מוצע כאן לנסח מדיניות עידוד השקעות הון חדשה שתתבסס על ארבעה עקרונות יסודיים: **תכנון ושליטה; הגבלה; בקרה; ושקיפות.**

א. תכנון ושליטה

מדיניות עידוד השקעות הון חייבת להתבסס, בראש ובראשונה, על תכנון מדינתי מוקדם שיקבע מטרות ברורות ומוגדרות לפיתוח ענף התעשייה בישראל. מדיניות כזו חייבת לאפשר תכנון ושליטה מדינתיים, ולהעמיד מנגנונים שיאפשרו למשרדי הממשלה האחראים לשקול ולהחליט אילו מפעלים יקבלו תמיכה ובאיזה היקף, וזאת לאור היעדים הממשלתיים ולאור תנאי המשק המשתנים. זאת, בניגוד למצב הקיים היום, לאחר הרפורמה משנת 2011, שבה כלל מפעלי התעשייה המייצאים זכאים להטבות המס מתוקף החוק, גם אם לא ביצעו כל השקעה חדשה, ואפילו במקרים שבהם צמצם המפעל את פעילותו בישראל ואף הביא לפיטורי עובדים. בדומה לפעילותו של מרכז ההשקעות בכל הנוגע לאישור מענקי השקעה ישירים, יש לבטל את דפוס הפעולה המגולם ב"מסלול הירוק" ולהעמיד גוף ממשלתי (מרכז ההשקעות או אחר) אשר בסמכותו להחליט על זהותם של המפעלים הזכאים להטבות השונות בהתאם למטרות החוק, וזאת תוך דגש על מתן הטבות למפעלים המבצעים השקעות חדשות שביכולתן להביא לפיתוח, לחדשנות טכנולוגית, וליצירתם של מקומות עבודה חדשים בני-קיימא, בדגש על תעסוקה הוגנת באזורי הפריפריה. גוף זה חייב להיות מצויד בכל המידע הדרוש, לרבות מידע אודות היקפי ההטבות במס בפועל אותו מפיקה רשות המיסים, וזאת על מנת לתכנן ולשלוט בתמריצים המוענקים. הצורך בשיתוף פעולה הודגש גם על-ידי מבקר המדינה, בדו"ח משנת 2013.¹⁵

ב. הגבלה

בהיותה מדיניות המקצה משאבי מדינה, על מדיניות עידוד השקעות הון להיות מוגבלת בהיקפה, בהתאם למגבלות תקציביות מוגדרות ושקופות שיונחו עליה. זאת, בניגוד למדיניות הנהוגה כיום, מאז הרפורמות בשנת 2005 ובשנת 2011, שקבעה שיעור הנחה קבוע במס חברות, והובילה למתן הטבות מס בלתי מוגבלות, שגובהן נקבע אך ורק בהתאם לגובה הרווחים שרושם המפעל המוטב. על רקע הגידול המתמיד בשנים האחרונות בהיקפי ההטבות במס ועל רקע ההכרח לשמור על היקפי תקציב מוגבלים שיאפשרו הפניית משאבים תקציביים גם לסעיפים אחרים, יש לנסח את מדיניות עידוד ההשקעות כך שכל תמריץ הניתן במסגרתה, בין אם בצורה של מענקים ישירים ובין כהטבות במס, יהא מוגבל בהיקפו מבחינת המפעל הזכאי. הגבלת הסכומים הניתנים במסגרת של הטבות במס יכולה להיעשות בדרכים שונות, וביניהן, מתן הטבות בצורה של "נקודות זיכוי", כנהוג בכל הנוגע להטבות במס הכנסה לשכירים. על הצורך וההכרח להגביל את היקף ההטבות הניתנות במסגרת החוק לעידוד השקעות הון עמד גם בנק ישראל, אשר במסמך המלצות משנת 2007 ציין כי "יש להחזיר את המגבלה על הסכום הכולל של הטבות המס, שהוסרה בשנת 2005".¹⁶

ג. בקרה

אחד הכשלים העיקריים בחוק לעידוד השקעות הון מזה שנים, עוד טרם הרפורמה משנת 2005, הוא היעדרם של מנגנוני בקרה שיבטיחו את עמידתם של הזכאים לתמריצים מתוקף החוק בקריטריונים שהוגדרו להם, וכן מנגנונים שיאפשרו בחינה מתמדת ביחס לתרומתם של התמריצים להגשמת היעדים והמטרות הקבועים בחוק. סוגיה זו נידונה פעמים רבות בעבר והייתה אחת מהסוגיות העיקריות עליה עמד מבקר המדינה בדו"ח משנת 2013, כאשר ציין כי עד כה טרם נקבעו יעדים בני-מדידה לבחינת יעילותו של החוק, ולא נוצר מנגנון בקרה אפקטיבי לבחינת הקצאת המשאבים במסגרת החוק, בהתאם למטרותיו.¹⁷ על כך יש להוסיף כי גם מנגנוני הענקת המענקים במרכז ההשקעות הקיימים כיום לוקים בהיעדר מנגנוני בקרה, כפי שהשתקף בדו"ח מבקר המדינה משנת 2010¹⁸ וכן בדו"ח של התנועה לאיכות השלטון, שהראה כי גם במקרים שבהם ביטל מרכז ההשקעות כתבי אישור למפעלים, לא פעל

¹⁴ למשל – גיא נבון ורוני פריש. "השפעת החוק לעידוד השקעות הון בתעשייה על התוצר, התעסוקה וההשקעה: ניתוח אמפירי בנתוני מיקרו". בנק ישראל, חטיבת המחקר, נובמבר 2009.

¹⁵ מבקר המדינה. דו"ח שנתי 64א, 2013. "הטבות המס הניתנות מכח החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959". עמ' 177.

¹⁶ בנק ישראל. "החוק לעידוד השקעות הון-הנסיון המקומי והבינלאומי והשינויים הרצויים". הודעה לעיתונות, 7.8.07.

¹⁷ מבקר המדינה. דו"ח שנתי 64א, 2013. "הטבות המס הניתנות מכח החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959".

¹⁸ מבקר המדינה. דו"ח שנתי 61ב, 2010. "מרכז ההשקעות".

מרכז ההשקעות להחזר המענק ולא נעשו הצעדים הדרושים על מנת להשיב למדינה את כספי המענקים.¹⁹ מדיניות עידוד השקעות הון מתוקנת חייבת, לפיכך, ליצור מנגנוני בקרה שיבטיחו עמידה של הזכאים לתמריצים בייעדים שהוגדרו להם, וכן בדיקה עצמית של המדינה על הצלחתה לעמוד במטרות הקבועות בחוק. תנאי הכרחי לכך הוא בקביעת יעדים ברורים ומוגדרים להענקת התמריצים, ובמתן הנחייה ברורה כי על הגופים המבצעים לפעול לשלילת ההטבות שניתנו במקרה של אי עמידה בייעדים שהוגדרו. לצורך כך, יש להעניק לגופים המבצעים את הכלים שיאפשרו להם לגבות בחזרה, גם בדיעבד, תמריצים שהוענקו, בין אם בצורה של הטבות במס ובין אם כמענקים. אחת האפשרויות לכלי כזה היא בהעמדת ערבויות כנגד קבלת תמריצים, אותן יהיה ניתן לחלט במידה וכשל המפעל לעמוד בייעדים שהוגדרו לו בעת קבלת התמריצים.

ד. שקיפות

כשל מרכזי נוסף בחוק לעידוד השקעות הון הקיים הוא בהיעדר שקיפות מספקת של היקפי ההטבות המוענקים בגינו. בעוד שבעבר פרסם מרכז ההשקעות דו"חות מקיפים אודות שיעורי התמריצים שהעניק, בשנים האחרונות הצטמצמו הדו"חות לכדי טבלאות קצרות המפרטות את סכומי המענקים הניתנים, וזאת ללא כל הרחבה או דברי הסבר וללא פילוח ענפי, גיאוגרפי או אחר, של המפעלים המאושרים. במקביל, מסלול ההטבות במס – הכולל את עיקר התמריצים מתוקף החוק לעידוד השקעות הון – מהווה מסלול בלתי שקוף שבו מפורסמים היקפי העידוד בדיעבד על-ידי מנהל הכנסות המדינה, ללא פירוט של החברות המוטבות. רשות המיסים, מצידה, סירבה במשך זמן רב לפרסם את היקפי הפטורים אותן מקבלות חברות שונות, וזאת בטענה של סודיות עסקית.²⁰ על מנת להבטיח את יכולתה של המדינה להעמיד מנגנוני בקרה חזקים, ובהינתן כי חוק עידוד השקעות הון מעניק תמריצים לגופים פרטיים על חשבון משלם המיסים, קיים הכרח להעמיד את היקפי התמריצים במסגרת החוק לעידוד השקעות הון תחת עיניהם הפקוחות של הציבור, התקשורת וגופי הביקורת של המדינה, אשר יוכלו לעקוב ולוודא שהתמריצים – כולל המענקים הישירים וההטבות במס – ניתנים בהתאם לשיקולים עניינים ועקביים ואף יאפשרו לציבור לבחון בעצמו את יעילות החוק.

¹⁹ התנועה לאיכות השלטון בישראל. "כסף אבוד: איך ירדו לטמיון למעלה משני מיליארד ₪. התנהלות מרכז ההשקעות במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה במסגרת החוק לעידוד השקעות הון מסלול מענקים, 2002-2008". נובמבר, 2009.

²⁰ אורה קורן, "רשות המיסים: נערער על ההחלטה לחשוף הטבות מס". דה-מרקר, 10.7.13.